Leeuwarden/Den Haag, 18 december 2015

Aan de Staatssecretaris van Economische Zaken
de heer M. van Dam

Aan de Gedeputeerde van natuur van de provincie Groningen
de heer H. Staghouwer

Betreft: eindverslag verkenning zeehondenopvang 2015,

Waarde heren van Dam en Staghouwer,

U hebt mij verzocht een verkenning te doen naar de uit de hand lopende verhoudingen van al diegenen, die zich met het redden en de opvang van zeehonden bezig houden. Mij is inderdaad gebleken dat er een urgente situatie is ontstaan, mede nopens de rechterlijke uitspraak over deze kwestie.

Op zeer korte termijn is een duidelijke bestuurlijke uitspraak nodig. Als uitvloeisel van mijn verkenning geef ik u hierbij een suggestie van een opening daarvoor.

Met hoogachting,

Bas Eenhoorn,

voorzitter van het Regiecollege voor het Waddengebied

Bijlage: Eindverslag verkenning zeehondenopvang 2015

Eindverslag verkenning zeehondenopvang 2015

0. Inleiding

Op verzoek van de Staatssecretaris van natuur en de Gedeputeerde van natuur van de provincie Groningen (mede namens Fryslân) heb ik als onafhankelijk voorzitter van het Regiecollege Waddengebied, op eigen titel, gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de zeehondenopvang in Nederland. Dit omdat er sprake is van nieuwe aanvragen voor ontheffingen, die in korte tijd de opvangcapaciteit in Nederland doen uitbreiden. Is er een samenhangend stelsel van zeehondenopvang in Nederland mogelijk?

In eerste instantie heb ik gesprekken gevoerd met de heer Bleker (Zeehondencentrum Pieterburen) en mevrouw 't Hart (oprichter Zeehondencentrum Pieterburen). In tweede ronde werd gesproken met de heer Boer (initiatief Termunten), de heer Schweigman (initiatief Terschelling) en de heer Van Vliet (Renesse, nieuwe opzet EHBZ).

Ik heb na de eerste ronde gesprekken een eerste tussenverslag gemaakt, dat door de betrokkenen van commentaar is voorzien. Na de tweede ronde gesprekken heb ik mijn verslag aangepast tot een tweede tussenverslag dat wederom door de betrokkenen becommentarieerd is. De commentaren op dat tweede tussenverslag heb ik verwerkt in dit definitieve eindverslag.

Leeswijzer

In paragraaf 1 ga ik in op de aangetroffen uitgangssituatie. In 2 op de aanvragen en in 3 op het initiatief om te komen tot een organisatie van vrijwilligers. In 4 volgen mijn bevindingen uit de gesprekken: feiten, meningen, zorgen en kansen. In 5 geef ik overwegingen bij een advies om uiteindelijk in paragraaf 6 tot een samenvatting te komen.

1. Uitgangssituatie september 2015

Beleid in 2015

Het beleidsuitgangspunt voor opvang van zeehonden is op grond van trilaterale afspraken terughoudendheid. De interpretatie van de Staatssecretaris van de geldende regelgeving is zodanig dat wanneer aan criteria voldaan wordt ontheffing voor nieuwe centra met belangenafwegingen/voorwaarden mogelijk is. Van de provincie Groningen is bekend dat men geen extra centra voor opvang voorstaat, omdat er voldoende opvangcapaciteit is. Voor de opvang in centra is naast een ontheffing een ruimtelijke ordening beslissing nodig van gemeentelijke zijde. Daarbij is sprake van ruimtelijk relevante argumenten. Bekend is dat het beleid ten aanzien van opvang binnenkort geëvalueerd zal worden, zodanig dat ook de ontheffingsverlening in juli 2017 hernieuwd kan/zal worden. Alle bestaande ontheffingen lopen tot juli 2017.

Bestaande opvang in 2015

Recente nieuwe ontwikkelingen in de opvang zijn de ontheffing voor Stellendam (2014), het deels overgaan van de opvang van Ecomare naar Pieterburen (2014), twee extra ontheffingen

voor Pieterburen in Oostvoorne en Terschelling (2014). Met deze nieuwe ontheffingen is de situatie die jarenlang heeft bestaan, dat zieke dieren naar Pieterburen of Ecomare gingen deels losgelaten. Er liggen nu twee nieuwe aanvragen: Termunten en Terschelling.

2. De nieuwe aanvragen voor centra van Termunten en Terschelling

Het initiatief in Termunten is er op gericht altijd de zeehond centraal te stellen. De begroting gaat uit van 100 dieren opvang per jaar, wanneer er meer komen dan moeten fondsen worden aangeboord. Men wil samenwerken met andere centra mits ook daar de zeehond centraal staat en er geen limiet is bij het opvangen. Ook op het eerste oog zeer zieke beesten halen in 8 van de 10 gevallen bij goede verzorging gezondheid. Men is bereid territoriale afspraken te maken over een specifiek opvanggebied. Men is verder van mening dat de bestaande protocollen deze aanpak inhouden. Men is bereid om mee te werken aan verheldering, hervaststelling van de protocollen op onafhankelijke wetenschappelijke gronden.

Het initiatief op Terschelling, loopt al vele jaren en is in eerste instantie samen met Pieterburen ontwikkeld tot er verschil van mening optrad. Daarna heeft Pieterburen een aanvraag voor een dependance gedaan, die gehonoreerd is. Van die ontheffing voor een eerste opvang wordt op dit moment geen gebruik gemaakt. Het initiatief op Terschelling is breed bedoeld. Men ziet kansen voor een volwaardige opvang van 300 dieren afkomstig van Vlieland en Terschelling. Men wil de opvang koppelen aan goede voorlichting aan badgasten over hoe om te gaan met aangespoelde dieren en educatie. Als voordeel voor opvang op het eiland ziet men minder vervoer van dieren. Het centrum op Terschelling zal een functie hebben voor gasten die er al zijn, er zullen geen extra mensen komen alleen voor de voorziening. Het initiatief richt zich op Vlieland en Terschelling. Men is voorstander van meerdere centra die zelfstandig opereren binnen door het rijk vastgestelde protocollen. Er is bereidheid om mee te doen aan her vaststelling van de interpretatie van de protocollen.

Het resultaat van beide mogelijke extra ontheffingen kan op grond hiervan aangegeven worden als 400 extra plekken voor opvang binnen het vergunningengebied van Pieterburen. Deels alleen voor Vlieland en Terschelling en deels gericht op het hele Waddengebied, waarbij territoriale afspraken mogelijk zijn.

3. Het initiatief voor een EHBZ, beginnend in Zeeland

In het geheel van de zeehondenopvang is de rol van de vrijwilligers belangrijk. Op dit moment speelt er een initiatief om één landelijk werkende vrijwilligersorganisatie Eerste Hulp bij Zeehonden (EHBZ) van de grond te krijgen, die samenwerkt met alle opvangcentra en de wetenschappelijke centra die zich bezighouden met zeehondenopvang. Men werkt aan overeenstemming over de (interpretatie van) afspraken en protocollen. Het lukt gelet op de ontstane situatie in de zeehondenopvang op dit moment niet om voor heel Nederland te komen tot afspraken. De stand van zaken is dat er eerst in Zeeland wordt getracht afspraken te maken, waarna mogelijk uitbreiding naar het hele land mogelijk is.

4. De bevindingen

4.1. De relevante feiten

De centra met ontheffing

- tot 2014 waren er twee centra voor de opvang van zeehonden, in Pieterburen en op Texel
- sinds verleden jaar is daar Stellendam bijgekomen
- gekoppeld aan Pieterburen zijn er ontheffingen voor dependances op/in Terschelling en Oostvoorne en de ontheffing van Texel is deels overgedragen aan Pieterburen

De aanvragen om ontheffing

- nu zijn er twee aanvragen voor op Terschelling en in Termunten
- aangeduid is dat er meer groepen bezig zijn een ontheffingsaanvraag te willen indienen

De beleidsmatige inzet voor zeehondenopvang

- aan de hand van ontheffingen van de Flora en Faunawet is opvang als particuliere aangelegenheid mogelijk
- de zeehondenopvang is terughoudend op grond van trilaterale afspraken tussen Denemarken, Duitsland en Nederland (conventie van Bonn)
- de bestaande capaciteit lijkt voldoende, er is beleidsmatig geen aanleiding stimulerend op te treden
- de (interpretatie van de) regelgeving rond ontheffingsaanvragen is zodanig dat wanneer men aan voorwaarden voldoet er ontheffing mogelijk is

4.2. De meningen

- er is overeenstemming over het feit dat de nieuwe aanvragen het gevolg zijn van het conflict dat binnen het centrum van Pieterburen is opgetreden
- er is geen overeenstemming over het feit dat dat conflict te maken heeft met het op twee manieren naar zeehondenopvang te kijken, wel samengevat als het uitgangspunt van natuurbescherming en het uitgangspunt van dierenbescherming. de natuurbeschermers kijken naar bescherming van de soort, de dierenbeschermers kijken daarenboven ook naar de individuele zeehond.
- er is geen overeenstemming over de ruimte die Pieterburen biedt/wil bieden aan de bescherming van individuele dieren vanuit het oogpunt van dierenbescherming
- er is geen volledige overeenstemming over het feit dat aanvragen voor nieuwe centra zijn gedaan, met als achtergrond van de aanvragers dat beide uitgangspunten mogelijk moeten zijn, waarbij er geen sprake is van extra capaciteit, maar capaciteit elders

4.3. De zorgen

- de zorgen liggen met name op het vlak van het meningsverschil: door verschillende ontheffingen in één gebied naast elkaar te laten ontstaan kan mogelijk concurrentie ten aanzien van opvang van zeehonden aan de orde zijn tussen groepen vrijwilligers en verwarring bij overige betrokkenen. Wie moet gebeld worden, wanneer?
- de zorgen liggen ook in het heden, het lijkt erop dat er aan zeehondenopvang wordt gedaan zonder ontheffing. Dat is een situatie die niet moet worden voortgezet

4.4. De kansen

- er liggen mogelijk kansen voor een zekere uitbreiding van centra wanneer er sprake is van een speciaal gebied en kleinschaligheid én afspraken tussen de centra over werkgebied
- er liggen mogelijk kansen in een onafhankelijk wetenschappelijk vastgestelde interpretatie van de protocollen ten aanzien van de opvang van zeehonden

5. Overwegingen bij een advies

Het is duidelijk dat er door twee partijen zeer verschillend naar de zeehondenopvang wordt gekeken. Het is ook duidelijk dat wanneer men het wel eens zou zijn er – deels – geen aanleiding zou zijn voor nieuwe aanvragen.

In het geval van Terschelling lijkt dat deels de vraag omdat hier niet alleen de zeehondenzorg centraal staat maar de opbouw van een nieuw centrum voor de bezoekers van Terschelling. Daar staat bij Terschelling weer tegenover dat men zich richt op een bepaald gebied, waardoor territoriale afspraken mogelijk lijken. Bij Termunten gaat het mogelijk ook om territoriale afspraken, maar zeker om een andere manier van opvangen. Dat leidt weer tot de vraag of er niet problemen komen met de verschillende vrijwilligersgroepen. Het initiatief om te komen naar één vrijwilligersorganisatie is daarbij van belang om nader te bekijken.

Toekennen en afwijzen is in de gegroeide situatie lastig. Het toekennen van de gevraagde ontheffingen gaat in tegen het beleidsmatige uitgangspunt van terughoudendheid. Recente ontwikkelingen doen dat echter ook al. Er lijkt een nieuw beleidskader nodig om uiteindelijk tot een goede situatie te komen. Het afwijzen van de gevraagd ontheffingen zal mogelijk tot gevolg hebben dat er illegaal aan opvang wordt gedaan. Een overheid zal dat waar mogelijk moeten voorkomen.

Gegeven de situatie zou dus tijdelijke extra opvang in Waddengebied tot juli 2017 op basis van beide “uitgangspunten” mogelijk kunnen worden gemaakt door tijdelijke ontheffingen voor Termunten en Terschelling. Dan wel kan aan Ecomare, Pieterburen en Stellendam opgedragen worden afspraken te maken – met instemming van alle initiatieven – om te voorzien in opvang binnen de huidige ontheffingen tot juli 2017, waarna nieuw beleid in kan gaan.

Hoe toekennen én ook het afwijzen van de vergunningen zal waarschijnlijk gepaard gaan met rechtszaken. Dat zou eigenlijk voorkomen moeten worden. Een uiteindelijk advies richt zich daarom op betrokkenheid van alle centra en beoogde centra bij een goede oplossing. Dat is nodig omdat er een situatie is ontstaan waarin partijen meer dan lijnrecht tegenover elkaar zijn komen te staan.

6. Samenvattende bevindingen en advies

Met de uitkomsten in tweede ronde in handen heb ik overleg gevoerd met de betrokken overheden.

Al met al heeft dit tot de volgende overwegingen en advies geleid:

Overwegingen
- Er lijkt bij alle partijen de wens om wetenschappelijk vastgestelde protocollen te hebben aan de hand waarvan de zeehondenopvang gebeurt.
- Er lijkt bij alle partijen de wens te bestaan om te werken binnen een samenhangend systeem, zeker in belang van de vrijwilligers.
- Alle partijen willen liever niet in juridische procedures over een en ander terecht komen.
- In 2016 zal een evaluatie naar het gehele beleid noodzakelijk zijn omdat alle bestaande ontheffingen tot 1 juli 2017 lopen.

Deze overwegingen leiden tot het volgende advies voor een basisbesluit.

Advies basisbesluit overheden
- Het instellen van een wetenschappelijke commissie die tot een bindend advies over protocollen komt.
- Het spoedig starten van de evaluatie.
- Het op basis van de evaluatie en de protocollen komen tot een bindend beleid ten aanzien van een samenhangend stelsel ingaande juli 2017, waarbij aangeduid wordt welke centra en welke satellietcentra in een stelsel passen.
- Met dat nieuw op te stellen beleid voor ogen, het nu besluiten tot een stand still ten aanzien van nieuwe ontheffingen

Wanneer dit als basisbesluit is vastgesteld is aanvullend een eindbesluit van de overheden over de nu ingediende ontheffingen voor Termunten en Terschelling tot juli 2017 nodig.

Aanvullende overwegingen
- Op dit moment is er nog verschil van mening tussen centra, die mogelijk met het basisbesluit in 2016 beëindigd kan worden.
- De nieuwe centra zijn bereid tot territoriale afspraken.
- Met de centra Stellendam en Pieterburen is er opvang vanuit beide 'opvattingen' in 2016 mogelijk. Beide centra kunnen nadere afspraken maken, zoals is vastgelegd in de ontheffing aan Stellendam.
- Mogelijk is er verschil te maken tussen een streven naar een breed centrum mede voor toeristen op Terschelling en een kleiner centrum specifiek voor zeehondenopvang in Termunten?
- Nu het om een beslissing voor anderhalf jaar gaat is een gedoogbeslissing een uit te zoeken variant?

De keuze voor het wel of niet verlenen van tijdelijke ontheffingen tot juli 2017 voor Termunten en Terschelling kan op basis van bovenstaande aanvullende overwegingen worden gedaan door de betrokken overheden.

Leeuwarden/Den Haag 18 december 2015